JULKISASIAMIEHEN RATKAISUEHDOTUS

M. POIARES MADURO

7 päivänä syyskuuta 2006 [1]

1. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan sopimussuhteen ulkopuolinen yhteisön vastuu voi syntyä vain, jos kolme kumulatiivista edellytystä täyttyy: yhteisön toiminta on lainvastaista, vahinko on todellinen ja varma ja lainvastaisen toiminnan ja väitetyn vahingon välillä on syy-yhteys. [2]

I Valituksen tausta

2. Asiassa T-285/03, Agraz ym. vastaan komissio, 17.3.2005 antamassaan tuomiossa (jäljempänä valituksenalainen tuomio) Euroopan yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin hylkäsi tomaattialan yhtiöiden nostaman vahingonkorvauskanteen sillä perusteella, että vaikka Euroopan yhteisöjen komission toiminta yhteisön tuotantotukijärjestelmän soveltamisessa oli sillä tavoin lainvastaista, että sen perusteella syntyi yhteisön vastuu, kantajien väittämä vahinko ei ollut luonteeltaan varma. Käsiteltävänä oleva valitus koskee tapaa, jolla yhteisön tuensaajille aiheutuneen vahingon tosiasiallisuus arvioidaan silloin, kun komissiolla on harkintavaltaa tuen määrän vahvistamisessa.

A *Asiaa koskevat oikeussäännöt ja tosiseikat*

3. Hedelmä- ja vihannesjalostealan yhteisestä markkinajärjestelystä 28 päivänä lokakuuta 1996 annetulla neuvoston asetuksella (EY) N:o 2201/96 (EYVL L 297, s. 29; jäljempänä perusasetus) perustetaan tomaattijalosteiden tuotantotukijärjestelmä. Asetuksen 2 artiklan mukaan tätä tukea myönnetään jalostajalle, joka on maksanut tuottajalle vähintään komission vahvistamaa vähimmäishintaa vastaavan hinnan.

1 – Alkuperäinen kieli: portugali.

2 – Ks. mm. yhdistetyt asiat 256/80, 257/80, 265/80, 267/80 ja 5/81, Birra Wührer ym. v. neuvosto ja komissio, tuomio 27.1.1982 (Kok. 1982, s. 85, 9 kohta) ja asia T-99/98, Hameico Stuttgart ym. v. neuvosto ja komissio, tuomio 2.7.2003 (Kok. 2003, s. II-2195, 67 kohta).

4. Tuen määrä vahvistetaan perusasetuksen, sellaisena kuin sitä sovelletaan käsiteltävänä olevassa asiassa, 4 artiklan nojalla seuraavasti:

"1. Tuotantotuki ei saa olla suurempi kuin tuottajalle yhteisössä maksettavan vähimmäishinnan ja tärkeimmissä yhteisön ulkopuolisissa tuottaja- ja viejämaissa maksetun raaka-aineen hinnan välinen erotus.

2. Tuotantotuki vahvistetaan siten, että yhteisössä valmistettu tuote saadaan myydyksi 1 kohdassa säädetyt rajoitukset huomioon ottaen. Tuen vahvistamisessa otetaan 5 artiklan mukaisesti huomioon erityisesti:

a) yhteisössä maksettujen raaka-ainekustannusten ja tärkeimpien kilpailevien kolmansien maiden raaka-ainekustannusten välinen erotus,

b) edeltävälle markkinavuodelle vahvistettu tai ennen 10 kohdassa säädettyä mahdollista vähennystä laskettu tuki,

c) niiden tuotteiden osalta, joiden markkinoista on yhteisössä tuotetuilla tuotteilla huomattava markkinaosuus, ulkomaan kaupan määrän ja tuotteiden hinnan kehitys, jos jälkimmäisen arviointiperusteen vuoksi tukea vähennetään, sanotun kuitenkaan rajoittamatta 5 artiklan soveltamista."

5. Kun komissio vahvisti hedelmä- ja vihannesjalostealan tukia markkinointivuodelle 2000/2001, se pyysi tärkeimpiä EU:n ulkopuolisia tomaattien tuottajamaita, eli Yhdysvaltoja, Israelia, Turkkia ja ensimmäistä kertaa Kiinaa, toimittamaan sille tarpeelliset tiedot. Kiinan viranomaiset eivät vastanneet pyyntöön, joten komissio otti laskennassa huomioon vain kolmen muun maan käyttämät hinnat.

6. Komissio antoi 12.7.2000 asetuksen (EY) N:o 1519/2000 tomaattijalosteiden vähimmäishinnan ja tuen määrän vahvistamisesta markkinointivuodeksi 2000/2001 (EYVL L 174, s. 29). Tomaattitiivisteen, jonka kuiva-ainepitoisuus on vähintään 28 prosenttia mutta pienempi kuin 30 prosenttia,

tuotantotuen määräksi vahvistettiin 17,178 euroa 100:aa kiloa kohden. Määrä on 20,54 prosenttia alhaisempi kuin edellisenä markkinointivuonna.

7. Kyseisen asetuksen antamisen seurauksena Espanjan, Ranskan, Kreikan, Italian ja Portugalin tomaattijalosteiden tuottajia edustavat valtuuskunnat ja yhdistykset ilmoittivat vastustavansa sitä, ettei tuen määrän vahvistamisessa otettu huomioon kiinalaisten tomaattien hintaa. L'organisation européenne des industries de la conserve de tomates (jäljempänä OEICT) ja Associação Portuguesa dos Industriais de Tomate osoittivat komissiolle useita myönnetyn tuen määrän muuttamista koskevia pyyntöjä. Niiden mukaan Kiinan hintojen, jotka ovat huomattavasti alhaisemmat kuin komission huomioon ottamien tuottajamaiden käyttämät hinnat, huomioon ottamisen pitäisi johtaa tuen määrän korottamiseen. Yhdessä näistä pyynnöistä oli mukana sopimus, joka sisälsi kiinalaiselle tuottajalle tomaateista maksetun hinnan. Komissio katsoi kuitenkin, että sen oli mahdotonta muuttaa tuen määrää yhdessä ainoassa sopimuksessa määrätyn hinnan perusteella, kun Kiinan viranomaiset eivät olleet vahvistaneet maassaan tuotettujen tomaattien keskimääräistä hintaa.

8. Syksyllä 2001 Espanjan ja Portugalin viranomaiset välittivät komissiolle markkinointivuosina 1999 ja 2000 tuottajille maksetun tomaattien keskimääräisen hinnan Xinjangin maakunnassa, jonka tuotanto on noin 88 prosenttia jalostettujen tomaattien kokonaistuotannosta Kiinassa.

9. Komissio ilmoitti kuitenkin tammikuussa 2002 OEICT:lle, ettei se pitänyt tarpeellisena tarkistaa asetusta N:o 1519/2000, koska tuen määrä oli vahvistettu perusasetuksen 3 ja 4 artiklan mukaisesti. Lisäksi se katsoi, ettei vahvistettu tuen määrä aiheuttanut vahinkoa yhteisön tomaattiteollisuudelle, koska tämä oli saavuttanut markkinointivuonna 2000/2001 ennätyksellisen jalostustason.

B *Asian käsittelyn vaiheet ja valituksenalainen tuomio*

10. Satakunta espanjalaista, italialaista, kreikkalaista, ranskalaista ja portugalilaista tomaattijalostealalla toimivaa yhtiötä nosti 18.8.2003 ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimessa kanteen, jossa ne vaativat komission velvoittamista korvaamaan vahingon, jonka ne väittivät kärsineensä asetuksessa N:o 1519/2000 vahvistetun tuotantotuen laskentatavan takia.

11. Valituksenalaisessa tuomiossa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin katsoo, että asetus N:o 1519/2000 on kahdesta syystä lainvastainen. Sen on lainvastainen ensinnäkin siksi, ettei komissio toiminut sen jälkeen, kun se oli lähettänyt 4.2.2000 Kiinan viranomaisille kirjeen, jossa se tiedusteli tomaattien keskimääräistä hintaa markkinointivuonna 1999/2000. Tällaisessa toimimattomuudessa on ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen mielestä kysymys huolenpitovelvollisuuden ja hyvän hallinnon periaatteiden riittävän ilmeisestä loukkaamisesta. Asetus N:o 1519/2000 on lisäksi lainvastainen siksi, ettei yhteisön tomaattijalosteiden tuottajille maksettavan tuen määrän laskennassa oteta lainkaan huomioon tomaattien hintoja Kiinassa. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen mielestä tämä rikkoo perusasetuksessa vahvistettuja pakottavia edellytyksiä tavalla, joka voi synnyttää sopimussuhteen ulkopuolisen yhteisön vastuun.

12. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin kuitenkin hylkää kanteen sillä perusteella, ettei lainvastaisuudesta aiheutuneen vahingon todellisuutta ja varmuutta koskeva edellytys täyty. Valituksenalaisen tuomion 72–77 kohdassa todetaan seuraavaa:

"72. Kantajat arvioivat heille aiheutuneen vahingon täsmälleen asetuksessa N:o 1519/2000 määrätyn tuen määrän ja sen tuen määrän, joka olisi hyväksytty, jos komissio olisi ottanut huomioon kiinalaisen hinnan, välisen erotuksen suuruiseksi.

73. Ensinnäkin on korostettava, että kiinalaiset hinnat, joihin kantajat nojautuvat, ovat hintoja, jotka ne saivat Espanjan diplomaattisen edustuston välityksellä Pekingissä. Kysymys on tuottajille maksetusta tomaattien keskimääräisestä hinnasta Xinjangin maakunnassa, jonka tuotanto kantajien mukaan on noin 88 prosenttia jalostettujen tomaattien tuotannosta Kiinassa. Komissio on kiistänyt nämä luvut siltä osin, että ne sen mukaan edustavat alhaista keskiarvoa. Lisäksi komissio ei kyennyt arvioimaan, olivatko ne yhdenmukaiset perusasetuksen säännösten kanssa. Kuitenkin monitahoisen taloudellisen tilanteen arvioinnissa sen harkintavaltaa sovelletaan myös perustietojen vahvistamiseen – –.

74. Koska perusasetuksessa myönnetään komissiolle tietty harkintavalta tuen määrän vahvistamisessa, on nimittäin mahdotonta varmuudella määritellä se vaikutus, joka kiinalaisille tomaattien tuottajille maksetun hinnan huomioon ottamisella olisi ollut tuen määrälle. Perusasetuksen 4 artiklan 1 kohdassa ei säädetä, että tuotantotuen täytyy vastata yhteisössä tuottajalle maksetun vähimmäishinnan ja tärkeimpien yhteisön ulkopuolisten tuottajamaiden raaka-aineen hinnan välistä erotusta. Siinä tyydytään määräämään tuen yläraja.

75. Tältä osin on todettava, että se seikka, että komissio saattoi ennen vahvistaa tuen määrän sille tasolle, joka heijasti täsmälleen yhteisössä tuottajalle maksetun vähimmäis-

hinnan ja tärkeimpien yhteisön ulkopuolisten tuottaja- ja viejämaiden raaka-aineen hinnan välistä erotusta, ei lainkaan velvoittanut sitä säilyttämään tukea tällä tasolla. Olisi jopa perusasetuksen sanamuodon ja tarkoituksen vastaista, että komissio ei ottaisi huomioon kansainvälisen markkinatilanteen kehittymistä ja tekisi tällä yhteisössä valmistetun tuotteen myynnin mahdollisesti vaikeammaksi.

76. Kantajat eivät siten voi vedota sellaista enimmäistukea koskevaan oikeuteen, joka vastaa yhteisössä tuottajalle maksetun vähimmäishinnan ja tärkeimpien yhteisön ulkopuolisten tuottajamaiden raaka-aineen hinnan, jossa on ensin otettu huomioon kiinalainen hinta, välistä erotusta.

77. Näin ollen kantajien laskema ja kannekirjelmän liitteen A.27 taulukossa yksityiskohtaisesti esitetty vahinko ei ole luonteeltaan varma."

13. Valittajien moitteet keskittyvät juuri tähän tuomion osaan. Yhteisöjen tuomioistuimeen tekemässään valituksessa valittajat väittävät ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen todenneen virheellisesti, ettei vahinko ollut varma. Siksi ne vaativat yhteisöjen tuomioistuinta antamaan uuden ratkaisun ja toteamaan, että sopimussuhteen ulkopuolisen yhteisön vastuun syntymisen edellytykset täyttyvät asiassa. Valittajille kuuluneen tuotantotuen määrän maksamisen osalta ne esittävät, että yhteisöjen tuomioistuin ratkaisee asian tai palauttaa asian ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimeen väitetyn vahingon arvioimiseksi.

II Valituksen tarkastelu

14. Valittajat vetoavat valituksensa tueksi neljään valitusperusteeseen. Ensimmäinen valitusperuste koskee oikeudellista virhettä siinä, ettei valittajien vahinkoa katsottu varmaksi. Kolme muuta valitusperustetta koskevat ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen väitettyjä virheitä oikeudenkäynnissä ja asian käsittelyssä ensimmäisessä oikeusasteessa. Toisessa valitusperusteessaan valittajat moittivat ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuinta kontradiktorisen periaatteen ja kuulluksi tulemista koskevan valittajien oikeuden loukkaamisesta. Kolmannessa valitusperusteessaan valittajat väittävät, että niiden vaatimukset on otettu huomioon vääristyneellä tavalla ensimmäisessä oikeusasteessa. Viimeisen valitusperusteen mukaan ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin ei noudattanut velvollisuuttaan antaa ratkaisu ja lausua vahingon määrästä sen jälkeen, kun se on todennut komission toimineen lainvastaisesti.

15. Ensimmäinen valitusperuste jakautuu valittajien arvioinnin mukaan kahteen osaan. Ensinnäkin valittajat väittävät, että valituksenalaisessa tuomiossa ei oteta huomioon

yhteisöjen tuomioistuinten oikeuskäytäntöä eikä jäsenvaltioiden kansallisissa oikeusjärjestyksissä tunnustettuja periaatteita sopimussuhteen ulkopuolisen vastuun alalla, koska ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on virheellisesti sekoittanut varman vahingon olemassaolon sen määrän laskemiseen. Toiseksi valittajat väittävät, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin jätti virheellisesti tekemättä valittajien korvauksen saamista koskevan oikeuden tunnustamisen osalta johtopäätöksiä, jotka on tehtävä, koska se on todennut, että komission toiminta oli lainvastaista.

16. Valittajien tekemästä arvioinnista on esitettävä yksi alustava huomio. Arvioinnissa näytetään väitettävän, että koska ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesi komission toimineen lainvastaisesti, sen olisi pitänyt automaattisesti todeta yhteisön vastuun syntyneen. Arvioinnissa annetaan ymmärtää, että kaikki lainvastainen toiminta, joka synnyttää yhteisön vastuun, tuottaa oikeuden korvaukseen. Näin ei kuitenkaan ole. Jos tällainen lainvastaisuus todetaan, on vielä tarkistettava, että yhteisön vastuun syntymisen kaksi muuta edellytystä täyttyvät. [3] On todellakin olemassa todettuja lainvastaisuuksia, jotka eivät aiheuta korvauskelpoista vahinkoa. Näin on muun muassa silloin, kun väitetty vahinko katsotaan "mahdolliseksi" [4] tai kun sillä ei ole syy-yhteyttä lainvastaiseksi väitettyyn toimintaan. [5]

17. Käsiteltävänä olevassa asiassa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin hylkäsi vahingonkorvauskanteen siitä syystä, ettei väitetty vahinko ollut varma. Yhteisön vastuu on ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen mukaan hylättävä silloin, kun asianomaisella toimielimellä on tiettyä harkintavaltaa, jolloin ei voida osoittaa varmasti, että virheellinen toiminta olisi vaikuttanut tehtyyn päätökseen. Juuri tätä tilannetta on nyt tarkasteltava.

A *Arviointivirhe valituksenalaisessa tuomiossa*

18. On olemassa yksi tapaus, jossa on helppo ymmärtää, ettei lainvastainen toiminta, jolla on selkeitä ja ennakoitavia seurauksia, aiheuta todellista ja varmaa vahinkoa. Olettakoon, että voidaan osoittaa, että vaikka lainvastaisuutta ei olisi todettu, sama toimi olisi pitänyt antaa joko siksi, ettei lainvastai-

3 – Ks. vastaavasti asia 26/74, Roquette frères v. komissio, tuomio 21.5.1976 (Kok. 1976, s. 677, 22 kohta).

4 – Ks. EHTY:n perustamissopimuksen yhteydessä asia 10/55, Mirossevich v. korkea viranomainen, tuomio 12.12.1956 (Kok. 1956, s. 365) ja asia 23/59, FERAM v. korkea viranomainen, tuomio 17.12.1959 (Kok. 1959, s. 501, s. 515); EY:n perustamissopimuksen yhteydessä yhdistetyt asiat 5/66, 7/66 ja 13/66–24/66, Kampffmeyer ym. v. komissio, tuomio 14.7.1967 (Kok. 1967, s. 317, s. 345) ja yhdistetyt asiat 56/74–60/74, Kampffmeyer ym. v. komissio ja neuvosto, tuomio 2.6.1976 (Kok. 1976, s. 711, Kok. Ep. III, s. 109, 6 kohta).

5 – Ks. mm. yhdistetyt asiat 197/80–200/80, 243/80, 245/80 ja 247/80, Ludwigshafener Walzmühle ym. v. neuvosto ja komissio, tuomio 17.12.1981 (Kok. 1981, s. 3211, 51 kohta) ja asia T-7/96, Perillo v. komissio, tuomio 25.6.1997 (Kok. 1997, s. II-1061, 41–46 kohta).

suus, koska se on puhtaasti muodollinen tai menettelyllinen, vaikuta kyseisen toimen sisältöön, [6] tai siksi, että asianomaisen toimielimen on joka tapauksessa sidotun toimivallan nojalla annettava samanlainen toimi. Tällaisessa tapauksessa voidaan katsoa, että virheestä huolimatta vahinkoa ei ole näytetty toteen. Sellaisen lainvastaisen toimen seurauksista ei mielestäni tosiaankaan kuulu maksaa korvauksia, joka olisi joka tapauksessa annettava sisällöltään samanlaisena.

19. Käsiteltävänä oleva asia on aivan erilainen. Siinä komissio on esittänyt ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimelle ja sen jälkeen yhteisöjen tuomioistuimelle ainoastaan, että sille kuuluvan harkintavallan nojalla on mahdollista, että myönnetty tuki olisi ollut samanlainen kuin se, joka vahvistettiin asetuksessa N:o 1519/2000. Komission mukaan tästä seuraa, ettei sen lainvastaisen toiminnan voida katsoa aiheuttaneen korvauskelpoista vahinkoa. Tätä arviointia voidaan mielestäni vastustaa kahdesta syystä.

20. Ensimmäinen näistä syistä seuraa yhteisöjen tuomioistuimen oikeuskäytännöstä. Komission harkintavaltaa voidaan toki joskus pitää tekijänä, jonka perusteella vahinko on luonteeltaan hypoteettinen. Kun viranhakijalta tai sopimuksen tarjoajalta evätään yhteisön tekemän virheen takia oikeus osallistua kilpailuun, tuomioistuin yleensä kieltäytyy korvaamasta siitä asianosaiselle aiheutuneen *menetetyn mahdollisuuden*. Asianomainen ei nimittäin voi olettaa, että hänellä olisi kyseisen viran tai sopimuksen saamiseen oikeus tai perusteltu odotus. [7] Tällaisessa tapauksessa, jossa komissiolla on laaja harkintavalta viran tai sopimuksen myöntämisessä, viran tai sopimuksen saamisesta seuraavien ansioiden menetyksestä johtuva aineellinen vahinko on liian epävarma, jotta sitä voitaisiin pitää korvauskelpoisena. Tätä oikeuskäytäntöä voidaan kuitenkin soveltaa vain tarkoin määritellyissä mahdollisuuksien menetyksen tapauksissa. Muissa tapauksissa lähtökohtana on, ettei asianomaisen toimielimen harkintavallan tunnustaminen estä korvauskelpoisen vahingon toteamista. [8] Käsiteltävänä olevassa asiassa valittajat vetoavat *ansionmenetykseen*, joka johtuu sellaisen tuen säännönvastaisesta myöntämättä jättämisestä, johon ne katsovat olevansa oikeutettuja. Olennaista ei siis ole harkintavalta, jota komissio olisi voinut käyttää, jos lainvastaisuutta ei olisi tapahtunut, vaan tämän harkintavallan tosiasiallisen käytön tulos. Näin ollen, kuten yhteisöjen tuomioistuin on toistuvasti todennut, on vain tarkistettava, ettei väitetty vahinko ole suurempi kuin kyseisen alan toimille ominaiset riskit. [9]

6 – Täten asiassa 27/76, United Brands v. komissio, 14.2.1978 antamassaan tuomiossa (Kok. 1978, s. 207, Kok. Ep. IV, s. 9, 286 kohta) yhteisöjen tuomioistuin totesi kantelusta, joka koski komission puolueellista asennetta kilpailuasioita koskeneessa menettelyssä, että "mikään oikeudenkäyntiasiakirjoissa ei anna aihetta olettaa, että kanteen kohteena olevaa päätöstä ei olisi tehty tai että se olisi ollut sisällöltään toisenlainen, mikäli näitä sinänsä valitettavia riidanalaisia tapahtumia ei olisi ollut".

7 – Ks. mm. asia T-13/96, TEAM v. komissio, tuomio 29.10.1998 (Kok. 1998, s. II-4073, 76 kohta); asia T-231/97, New Europe Consulting ja Brown v. komissio, tuomio 9.7.1999 (Kok. 1999, s. II-2403, 51 kohta); asia T-160/03, AFCon Management Consultants ym. v. komissio, tuomio 17.3.2005 (Kok. 2005, s. II-981, 112 kohta) ja asia T-309/03, Camós Grau v. komissio, tuomio 6.4.2006 (Kok. 2006, s. II-1173, 149 kohta).

8 – Ks. mm. asia 74/74, CNTA v. komissio, tuomio 14.5.1975 (Kok. 1975, s. 533, Kok. Ep. II, s. 469, 21 ja 42 kohta).

9 – Ks. vastaavasti asia 238/78, Ireks-Arkady v. neuvosto ja komissio, tuomio 4.10.1979 (Kok. 1979, s. 2955, Kok. Ep. IV, s. 621, 11 kohta) ja asia 59/83, Biovilac v. Euroopan talousyhteisö, tuomio 6.12.1984 (Kok. 1984. s. 4057, Kok. Ep. VII, s. 683, 28 kohta).

21. Toinen syy on systeeminen. Jos hyväksyttäisiin, että asianomaisen toimielimen harkintavalta voi toimia vahingon tosiasiallisuuden perusteena, sopimussuhteen ulkopuolista vastuuta koskeva kanne voisi menettää suuren osan tehokkuudestaan. Tällöin olisi todellakin vaarana, että toimielin, jonka toiminta on riitautettu, esittäisi vain *yleisesti*, että sillä on tiettyä toimintavapautta, osoittaakseen, että se olisi voinut käyttää tätä vapautta päästäkseen samaan lopputulokseen kuin siihen, joka on aiheuttanut väitetyn vahingon. Tällaista niiden perusteiden laajentamista, joiden mukaan vastuuta ei synny, ei voida hyväksyä varsinkaan, kun EY 288 artiklaan perustuvaa vastuuta koskevaa kannetta voivat käyttää yksityishenkilöt, jotka kumoamiskanteen tutkittavaksi ottamiselle EY 230 artiklassa asetettujen tiukkojen edellytysten takia eivät voi suoraan riitauttaa toimea, joka on aiheutunut vahingon, jonka he väittävät kärsineensä. Palautettakoon tämän osalta mieleen, että yhteisöjen tuomioistuin on jo todennut, että "vahingonkorvauskannetta on tarkasteltava perustamissopimuksella käyttöön otetun yksityisten oikeussubjektien oikeussuojajärjestelmän muodostamaa taustaa vasten". [10]

22. Näissä olosuhteissa se, että komissiolla oli tiettyä harkintavaltaa käsiteltävänä olevassa asiassa ja tuotantotuen määrän vahvistamisessa, ei itsessään riitä kyseisen tuen laskentatapaan liittyvien sääntöjen rikkomisesta aiheutuneen vahingon varmuuden kieltämiseen. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin on sivuuttanut sen, että tässä tapauksessa on vielä tarkistettava, että jos moitittua säännönvastaisuutta ei olisi tapahtunut, komission olisi pitänyt säilyttää tuki samalla tasolla. Kun ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin perusti arviointinsa asianomaisen toimielimen tietyn harkintavallan yleiseen tunnustamiseen eikä tarkistanut erikseen, ettei todettu säännönvastaisuus vaikuttanut lainkaan tehtyyn ratkaisuun, se teki mielestäni oikeudellisen virheen.

23. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, ettei sillä, että toimielimellä on harkintavaltaa, olisi mitään merkitystä sopimussuhteen ulkopuolista yhteisön vastuuta koskevan kanteen tarkastelussa. Se on tietenkin tärkeä seikka, mutta muilla tasoilla. Se liittyy ensinnäkin vastuun syntymisen ensimmäiseen edellytykseen. On syytä muistuttaa, että oikeuskäytännön mukaan oikeussäännön, jonka tarkoituksena on antaa oikeuksia yksityisille, rikkominen voidaan luokitella riittävän ilmeiseksi vain, jos voidaan osoittaa, että yhteisön asianomaisen toimielimen harkintavallalle asetettujen rajojen ylittäminen on ilmeinen ja vakava. [11] Tässä vaiheessa on siis olennaista määritellä asianomaisen toimielimen harkintavalta. [12] Ensimmäisen oikeus-

10 – Asia 175/84, Krohn v. komissio, tuomio 26.2.1986 (Kok. 1986, s. 753, Kok. Ep. VIII, s. 495, 27 kohta).

11 – Ks. tämän osalta asia C-312/00 P, komissio v. Camar ja Tico, tuomio 10.12.2002 (Kok. 2002, s. I-11355, 54 kohta).

12 – Ks. vastaavasti asia C-198/03 P, komissio v. CEVA ja Pfizer, tuomio 12.7.2005 (Kok. 2005, s. I-6357, 66 kohta).

asteen tuomioistuin tarkastelee tätä seikkaa valituksenalaisen tuomion 42–47 kohdassa. [13]

24. Voi myös olla oikeutettua ottaa huomioon tämän harkintavallan laajuus ja sisältö vahingon määrän arvioinnin yhteydessä. Näin ollen on totta, että vaikka komissiolla onkin käsiteltävänä olevassa asiassa tiettyä harkintavaltaa perustietojen toteamisessa ja tuen määrän vahvistamisessa, valittajat eivät voineet oikeutetusti odottaa saavansa joka tapauksessa enimmäistukea, joka vastaa tuottajalle yhteisössä maksettavan vähimmäishinnan ja tärkeimmissä yhteisön ulkopuolisissa maissa maksetun raaka-aineen hinnan välistä erotusta, kun Kiinan hinnat on otettu huomioon. Tämä on ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointi, joka esitetään valituksenalaisen tuomion 73–76 kohdassa. Tässä tapauksessa vahinko koostuu yksinomaan sen tuen määrän menetyksestä, johon valittajat olisivat olleet oikeutettuja, jos Kiinan hintojen huomioon ottamista koskenutta virhettä ei olisi tehty, kun otetaan kuitenkin huomioon korjauskertoimet, joita komissio olisi silloin voinut käyttää tuen määrän mukauttamiseksi. [14]

25. Tällainen arviointi olisi kuitenkin pitänyt rajata väitetyn vahingon *laajuuden* määrittelyyn. Sitä ei voida soveltaa väitetyn vahingon *tosiasiallisuuden* arviointiin. Valituksenalaisessa tuomiossa on tiettyä epäselvyyttä näiden kahden erilaisen kysymyksen välillä. Se, että tehdyn virheen täsmällinen vaikutus on vaikea näyttää toteen, koska komissiolla oli vapaus ottaa huomioon erilaisia tietoja, on mielestäni kiistatonta. Tämä koskee kuitenkin pääasiallisesti aiheutuneen vahingon laajuuden tarkastelua. Sitä ennen oli tarkistettava, oliko vahinko tosiasiallisesti syntynyt eli oliko tuen laskentasääntöjen rikkominen vaikuttanut kielteisesti valittajien tilanteeseen.

26. Vastuuta koskevan kanteen yhteydessä on tarkkaan erotettava toisistaan vahingon tosiasiallisuuden tarkistaminen ja tästä vahingosta asianosaisten tilanteeseen aiheutuneen vaikutuksen täsmällinen määritteleminen. Vahinko voi toki käytännössä osoittautua vaikutukseltaan hyvin vähäiseksi. Mutta todellisen ja varman vahingon toteen näyttämiseen riittää, kun todetaan, ettei sen syntyminen ole pelkästään hypoteettista eikä pelkästään mahdollista ja että siitä aiheutuu menetys, joka voidaan mitata. Varma vahinko ei ole sellainen, joka voidaan laskea täsmällisesti, vaan sellainen, joka tavallisesti seuraa vastaajana olevan toimielimen toiminnasta ja joka voidaan arvioida taloudellisesti. Lisäksi vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan EY 288 artiklassa "ei estetä asian saattamista yhteisön tuomioistuimen käsiteltäväksi välittömästi uhkaavia ja riittä-

13 – Ks. verrattuna valituksenalaiseen tuomioon asia T-167/94, Nölle v. neuvosto ja komissio, tuomio 18.9.1995 (Kok. 1995, s. II-2589, 89 kohta).

14 – Ks. tämän ratkaisuehdotuksen 31 kohta.

vällä varmuudella ennakoitavissa olevia vahinkoja koskevan yhteisön vastuun toteamiseksi, vaikka vahingon suuruutta ei vielä voidakaan täsmällisesti määrittää". [15]

B *Vahingon oikea luonnehdinta*

27. Edellä esitetystä seuraa, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointia vahingon varmasta luonteesta on pidettävä virheellisenä. Tämä virhe voi johtaa valituksenalaisen tuomion kumoamiseen, ellei sen tuomiolauselman tueksi ole esitetty sellaisia muita perusteluja, että siitä ilmenevä lopputulos on perusteltu. [16] On siis tarkistettava, oliko ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen ratkaisu perusteltu, kun otetaan huomioon valituksenalaisessa tuomiossa tehty arviointi ja asiakirja-aineistosta ilmenevät seikat.

28. Käsiteltävänä oleva asia muistuttaa ensi näkemältä jonkin verran toista asiaa, jossa yhteisöjen tuomioistuin hylkäsi vahingonkorvauskanteen sillä perusteella, ettei väitettyä menetystä ollut näytetty toteen.

29. Asiassa Lesieur Cotelle ym. vastaan komissio [17] rapsinsiementen jalostajat väittivät, että valuutan tasausmaksujen lakkauttaminen oli aiheuttanut niille tuotteiden hintojen laskun, jota ei hyvitetty tuella, johon he katsoivat olevansa oikeutettuja. Yhteisöjen tuomioistuin tarkensi, että se katsoi kantajien väittävän, että "koska valuutan tasausmaksujärjestelmän käyttöönotto johti kantajia harhaan, ne joutuivat hankkimaan yhteisöstä peräisin olevia siemeniä ja pyytämään vastaavien tukimäärien vahvistamista ennakolta olettaen, että siementen ostaminen maailmanmarkkinoilta olisi tullut niille valuutan tasausmaksujen maksuvelvoitteen johdosta erityisen kalliiksi; – – koska tämä oletus osoittautui virheelliseksi jo riidanalaisen lakkauttamisen yhteydessä, kantajat väittävät menettäneensä tällä välin mahdollisuuden hankkia siemeniä parempaan hintaan maailmanmarkkinoilta, ja niiden mukaan yhteisö on vastuussa tästä vahingosta". [18] Yhteisöjen tuomioistuimen näkemyksen mukaan näitä väitettyjä menetyksiä ei kuitenkaan ollut näytetty toteen selkeästi. Yhtäältä odotettu tuki ei liittynyt suoraan riitautetun järjestelmän olemassaoloon. Valuutan tasausmaksujärjestelmän käyttöönoton suorana tarkoituksena nimittäin ei ollut yhteisön tuottajien suojaaminen vaan yhteisön sisäisen kaupan häiriöiden ehkäiseminen. [19] Toisaalta ei ollut ilmeistä, että jalostajien tuotteiden hinnat

15 – Asia 281/84, Zuckerfabrik Bedburg ym. v. neuvosto ja komissio, tuomio 14.1.1987 (Kok. 1987, s. 49, 14 kohta).

16 – Ks. vastaavasti asia C-30/91 P, Lestelle v. komissio, tuomio 9.6.1992 (Kok. 1992, s. I-3755, 28 kohta).

17 – Yhdistetyt asiat 67/75–85/75, Lesieur Cotelle ym. v. komissio, tuomio 17.3.1976 (Kok. 1976, s. 391).

18 – Tuomion 20 kohta.

19 – Tuomion 26 ja 47 kohta.

laskivat. Yhteisöjen tuomioistuin tarkentaa päinvastoin, että "[komission] toistamaa väitettä, jonka mukaan hintataso säilyi yhteismarkkinoilla ennallaan lakkauttamisen jälkeen, ei ole vakavasti kiistetty". [20]

30. Vaikka vaikuttaisi siltä, että asianosaisten väitteet voitaisiin tulkita samalla tavalla, käsiteltävänä olevan asian tausta on aivan erilainen. Yhtäältä tukijärjestelmän, jonka soveltaminen on todettu virheelliseksi, tarkoituksena on todellakin tukea tiettyjen jalosteiden, jotka "ovat erityisen tärkeitä yhteisön Välimeren alueilla", tuotantoa suojaamalla sitä kansainväliseltä kilpailulta, jossa tuotantohinnat ovat huomattavasti alhaisemmat. [21] Toisaalta käsiteltävänä olevassa asiassa ei voida vakavasti kiistää sitä, että komission tekemä laskentavirhe vaikutti kielteisesti valittajien tilanteeseen. Tämä seuraa mielestäni kahdesta seikasta, jotka on näytetty selkeästi toteen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tekemässä arvioinnissa.

31. Ensinnäkin perusasetuksesta ilmenee, että kolmansien maiden tuottajille maksettavat hinnat ovat perustava ja välttämätön tekijä tuen laskennassa. [22] Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin totesikin valituksenalaisen tuomion 57 kohdassa, että "komission *täytyi* siten ottaa huomioon kiinalainen hinta" riidanalaisena vuonna maksetun tuen laskennassa. [23] Toiseksi valituksenalaisesta tuomiosta ilmenee selkeästi, että komission tekemästä virheestä seurasi tärkeimpien tuottajamaiden raaka-aineen hinnan yliarviointi. [24] Tämä hinta on kuitenkin tuen määrän laskennan peruskriteeri, josta säädetään perusasetuksen 4 artiklan 2 kohdan a alakohdassa. Tämän hinnan nousu kaventaa yhteisössä maksettujen raaka-ainekustannusten ja tärkeimpien kilpailevien kolmansien maiden raaka-ainekustannusten välistä erotusta ja siten alentaa tuen määrän todellista perustaa. Oikein laskettua perustaa voidaan tosin vielä korjata muilla kriteereillä ja erityisesti mainitun 4 artiklan 2 kohdan c alakohdassa säädetyllä vähennyskertoimella. Mutta on selvää, että peruskriteerin esitetyn kaltaisella virheellisellä soveltamisella voi lähtökohtaisesti olla vain kielteinen vaikutus tuen määrän lopulliseen määräytymiseen.

32. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan on kantajan tehtävä esittää yhteisöjen tuomioistuimille riittävät todisteet väitetyn vahingon aiheutumisesta ja laajuudesta. [25] Käsiteltävänä olevassa asiassa valittajat ovat selkeästi osoittaneet, että raaka-aineen hinnan asianmukainen oikaisu olisi nostanut heidän saamansa tuen määrää. Näin ollen

20 – Tuomion 19 kohta.

21 – Perusasetuksen johdanto-osan toinen perustelukappale.

22 – Perusasetuksen johdanto-osan neljäs perustelukappale.

23 – Kursivointi tässä.

24 – Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin muistuttaa valituksenalaisen tuomion 67 kohdassa, että komissio myöntää, että kiinalaisen raaka-aineen hinnan huomioon ottaminen saattoi ensi vaiheessa aiheuttaa tärkeimpien tuottaja- ja viejämaiden raaka-aineen arvioidun hinnan huomattavan alenemisen.

25 – Ks. vastaavasti asia C-401/96 P, Somaco v. komissio, tuomio 7.5.1998 (Kok. 1998, s. I-2587, 71 kohta).

komission oli osoitettava, että käsiteltävänä olevan asian olosuhteissa ja kaikkien sillä olleiden tietojen perusteella tällainen odotus ei ollut perusteltu. Se ei voinut vain todeta, kuten se teki valituksenalaisen tuomion 67 kohdan mukaan, että sen harkintavalta huomioon ottaen tuotantotuen korottaminen ei ollut varmaa. Sen olisi pitänyt vielä näyttää toteen, että tuen säilyttäminen riidanalaisessa asetuksessa vahvistetulla tasolla oli yhdenmukainen perusasetuksen 4 artiklan 2 kohdassa säädettyjen perusteiden oikean soveltamisen kanssa. Tällaista arviointia ei ole kuitenkaan tehty käsiteltävänä olevassa asiassa.

33. Väitetty vahinko olisi näin ollen pitänyt katsoa todelliseksi ja varmaksi.

C *Komission vastaväite*

34. Komissio väittää, ettei vahinkoa ole todellisesti näytetty toteen, ellei voida osoittaa, että tuen tavoite, sellaisena kuin se ilmenee perusasetuksen 4 artiklan 2 kohdasta, eli yhteisössä valmistetun tuotteen saaminen myydyksi, on jäänyt saavuttamatta. Sen mukaan kaikki kuitenkin viittaisi siihen, että asetuksessa N:o 1519/2000 vahvistetulla määrällä on voitu saavuttaa tämä tavoite.

35. Tämä vastaväite voidaan ymmärtää kahdella eri tavalla. Kummankin tulkinnan mukaan se on hylättävä.

36. Ensinnäkin vaikuttaa siltä, että komissio haluaa tällä tavalla kiistää jo itse vastuunsa syntymisen. Se näyttää katsovan, ettei lainvastainen toiminta, josta sitä moititaan, olisi vaikuttanut ratkaisevasti sen toiminnan lopputulokseen, joka on komission mukaan perusasetuksen tavoitteen mukainen. Jos tämä on komission vastaväitteen tarkoitus, sen hyväksyminen olisi edellyttänyt, että vastaaja olisi tehnyt vastavalituksen, jossa se olisi riitauttanut ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen tekemän arvioinnin komission toiminnan lainmukaisuudesta. Se ei kuitenkaan ole tehnyt niin, joten ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen arviointia, jossa se toteaa sopimussuhteen ulkopuolisen yhteisön vastuun mahdollisesti synnyttävän lainvastaisuuden olemassaolon, on pidettävä lopullisena, eikä sitä voida riitauttaa. Tähän perustuvaa vastaväitettä ei voida ottaa tutkittavaksi.

37. Komissio kuitenkin väittää vastaväitteessään myös, että se, että yhteisön tuotanto saatiin myydyksi riidanalaisena markkinointivuonna perusasetuksen tavoitteen mukai-

sesti, osoittaa, ettei asetus N:o 1519/2000 aiheuttanut mitään korvauskelpoista vahinkoa. Se mainitsee tässä yhteydessä maatalouden pääosaston pääjohtajan kantajille 7.1.2003 lähettämän kirjeen, jossa hän toteaa seuraavaa: "Totean *jälkikäteen*, että tuki on vahvistettu tasolle, joka ei vaikuta haitanneen alaa. Markkinointivuonna 2000/2001 yhteisön tomaattiteollisuus saavutti toisena perättäisenä vuonna ennätyksellisen jalostustason."

38. Jotta tällaisen väitteen virheellisyys voitaisiin tuoda selkeästi esiin, on selitettävä lyhyesti yhteisössä tällä alalla luotu monimutkainen järjestely. Järjestely perustuu suojajärjestelmään ja kaksinkertaisten sopimusten järjestelmään. Suojajärjestelmästä säädetään perusasetuksessa. Sen mukaan tomaatintuottajille maksettava vähimmäishinta vahvistetaan ennen kunkin markkinointivuoden alkua, joka on tavallisesti heinäkuussa. Samalla myönnetään tukea niille tomaatinjalostajille, jotka ovat maksaneet tuottajille vähintään vähimmäishintaa vastaavan hinnan. Tämän tuen määrä vahvistetaan siten, että sen on "korvattava yhteisössä tuottajille maksettavien hintojen ja kolmansien maiden hintojen välinen erotus". [26] Järjestelmää säädellään sopimusjärjestelmällä, josta säädetään asetuksen N:o 2201/96 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä 19.3.1997 annetussa komission asetuksessa (EY) N:o 504/97. [27] Tässä järjestelmässä tomaatinjalostajien ja -tuottajien välillä tehdään "ennakkosopimuksia" jo ennen istutuskautta. Järjestelmä on perustettu "tuottajien kannustamiseksi ottamaan huomioon jalosteteollisuuden todelliset tarpeet ja mukauttamaan sen mukaisesti viljeltäviä aloja". [28] On huomattava, että sopimukset koskevat määriä, eikä niissä mainita maksettavaa hintaa. [29] Vasta sen jälkeen, kun vähimmäishinta ja tuotantotuki on vahvistettu, allekirjoitetaan ensimmäisten sopimusten pohjalta "jalostussopimukset", joihin sisältyy maksettava hinta. [30]

39. Tästä lyhyestä kuvauksesta ilmenee, että yhteisön tuotannon myydyksi saaminen perustuu pääosin jalostajien luottamukseen siihen, että yhteisön vahvistamia tukijärjestelmiä sovelletaan säännönmukaisesti. Ennakkosopimusjärjestelmä kannustaa jalostajia sitoutumaan yhteisön tuotannon saamiseen myydyksi tuen vastineena jo ennen kuin ne tietävät vähimmäishinnan ja tuen määrän. Sitoutumisen hetkellä ei tietenkään ole taattua, että tuki kattaa kokonaisuudessaan taloudellisen riskin, joka tomaattien ostamiseen liittyy yhteisössä. Jalostajilla on kuitenkin oltava ainakin varmuus siitä, että tuki vahvistetaan säännönmukaisesti perusase-

26 – Perusasetuksen johdanto-osan neljäs perustelukappale.

27 – EYVL L 78, s. 14.

28 – Asetuksen N:o 504/97 johdanto-osan seitsemäs perustelukappale.

29 – Asetuksen N:o 504/97 6 artiklan 2 kohta.

30 – Asetuksen N:o 504/97 7 artikla.

tuksen 4 artiklan 2 kohdassa säädettyjä perusteita noudattaen. Kun komissio sovelsi tukijärjestelmää säännönvastaisesti, se siirsi valittajille osan taloudellisesta riskistä, jota niiden ei olisi kuulunut kantaa yhteisössä luodun järjestelmän nojalla.

40. Tästä syystä olen sitä mieltä, ettei vastaaja voi vedota sellaisen tavoitteen kunnioittamiseen, jonka saavuttamisesta valittajat vastaavat sillä takeella, että ne saavat tukea perusasetuksen säännönmukaisen soveltamisen mukaisesti. Komissio ei voi vedota lopputulokseen, jonka se on itse vaarantanut soveltamalla säännönvastaisesti perusteita, jotka sille on säädetty tähän lopputulokseen pääsemiseksi, ja jota se ei missään tapauksessa voinut ennakoida silloin, kun moitittu lainvastainen toiminta tapahtui. Tällainen vastaväite on näin ollen täysin perusteeton.

III Arvioinnin seuraukset

41. Valittajien ensimmäinen valitusperuste on katsottava perustelluksi, ja sen on siten katsottava oikeuttavan valituksenalaisen tuomion osittaisen kumoamisen. Muut valitusperusteet kohdistuvat valituksenalaisen tuomion samaan osaan, joten niitä ei ole tarpeen tarkastella.

42. Yhteisöjen tuomioistuimen perussäännön 61 artiklan ensimmäisessä kohdassa määrätään, että jos muutoksenhaku todetaan aiheelliseksi, yhteisöjen tuomioistuin julistaa yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen päätöksen mitättömäksi. Se voi joko itse ratkaista asian lopullisesti, jos asia on ratkaisukelpoinen, tai palauttaa asian yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen ratkaistavaksi.

43. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimella ei ollut tilaisuutta arvioida, täyttyikö yhteisön vastuun kolmas edellytys, joka koskee väitetyn lainvastaisen toiminnan ja vahingon tosiasiallisuuden välistä syy-yhteyttä, eikä myöskään ratkaista valittajille aiheutuneen vahingon tarkkaa luonnetta ja laajuutta, joten asia ei ole ratkaisukelpoinen. Ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimella on yksinomainen toimivalta tehdä nämä tarkistukset, joihin liittyy monimutkaisia tosiseikkojen ja tietojen arviointeja, ja tarvittaessa päättää, onko asianosaisia syytä kehottaa pyrkimään sopimukseen aiheutuneesta vahingosta maksettavan korvauksen määrästä. Näin ollen asia on syytä palauttaa ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimeen, ja oikeudenkäyntikuluista on syytä päättää myöhemmin.

IV Ratkaisuehdotus

44. Kaikesta edellä esitetystä seuraa, että ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuin teki oikeudellisen virheen, kun se totesi, ettei väitetty vahinko voi olla varma. Näin ollen ehdotan, että yhteisöjen tuomioistuin

– kumoaa Euroopan yhteisöjen ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimen asiassa T-285/03, Agraz ym. vastaan komissio, 17.3.2005 antaman tuomion ja

– palauttaa asian ensimmäisen oikeusasteen tuomioistuimeen.